



Technische Universität Berlin

Informatik und Gesellschaft

Prof. Dr. iur. Bernd Lutterbeck
Technische Universität Berlin
Juni 1999

Internet Governance – Auf dem Weg zu einer virtuellen Weltinnenpolitik?

Stichworte zu einem Referat auf der Tagung *Bürgerrechte in der virtuellen Welt*
– *Persönlichkeitsschutz im Internet*, veranstaltet von der Evangelischen
Akademie Tutzing vom 7. bis 8. Juni 1999

1. Was ist die Frage?

Das Wort *Weltinnenpolitik* ist schrecklich, wahrscheinlich auch eher gefährlich als hilfreich, selbst wenn es jüngst durch Gedanken von Jürgen Habermas (Habermas 1998, S. 165 ff) und Bundespräsident Roman Herzog (Herzog 1999) geädelt wurde.

Erstens verführt diese Rede viele zur Verantwortungslosigkeit: Statt die Dinge bei sich selbst, vor Ort oder doch im eigenen Land zu lösen, schiebt man die Lösung einer nächst höheren Instanz zu: der Europäischen Union, der UNO, wem auch immer.

Zweitens steht hinter der Rede von einer Weltinnenpolitik häufig ein hierarchisches Verständnis von Welt, notabene vom Staat, vom Recht und den Instanzen, die es durchsetzen. Will ein solches Verständnis Ernst genommen werden, wird es irgendwann sein Verständnis von Welt mit Gewalt durchsetzen müssen.

Drittens bereitet mir die Rede von der Weltinnenpolitik logisch und philosophisch Schwierigkeiten. Dem Genius Loci entsprechen versuche ich

einen theologischen Zugang. Ich kritisiere, daß bei einem Konzept einer Weltinnenpolitik eine anthropologische Konstante allzu leicht übersehen wird:

Es gibt nur eine Grenze, die gewiß ist. Der Übergang vom Leben zum Tod.

Es gibt menschengesetzte Grenzen, die Grenze zwischen Deutschland und Frankreich etwa.

Es gibt in unserem Leben gewisse Grenzen, die aber ständig neu errungen werden müssen: Der andere Mensch neben mir, die anthropologische

Konstante von "Ich" und "Du".

"Wo mein Leben aufhört, beginnt anderes Leben neben mir. Die vor mir, von denen erbe ich; die nach mir, denen vererbe ich.

Grenzen verbinden, denn Begrenztheit macht aufeinander angewiesen.

Wer liebt sagt: Ich bin froh, daß Du anders bist als ich. Ich bin froh, daß ich auf Dich angewiesen bin und Dich brauche. Ich umarme Dich als meine Grenze. Ich überschreite die Grenze zu Dir hin und bin zugleich froh, daß sie besteht."

"Meine Begrenztheit", faßt Gollwitzer zusammen, "ist die Bedingung für den Reichtum meines Lebens." (Gollwitzer 1987).

Mit den Menschen ist auch die Schlange in der Welt und reizt unseren Drang nach Unbegrenztheit: "Ihr werdet sein wie Gott", verspricht sie in 1. Moses 3, 5.

Die Welt braucht also die *Differenz*.

2. Vom Bedeutungsverlust des Nationalstaats

Man kann das Wort von einer Weltinnenpolitik aber durchaus als ungenaue Rede über einen Sachverhalt akzeptieren, der inzwischen fast Gemeingut geworden ist: Zunehmend mehr Aspekte der Realität werden nicht mehr innerhalb des Territoriums eines bestimmten Nationalstaats entschieden. Nicht erst seit dem Krieg um den Kosovo ist klar, daß Souveränität als ein am Nationalstaat orientiertes Konzept wesentlich an Bedeutung verloren hat. Entsprechend hat auch die klassische Außenpolitik als Instrument der Politik ausgedient. Hier stimme ich *Roman Herzog* zu.

Überspitzt ausgedrückt: Der gute alte Nationalstaat ist als empirische Entität

längst verschwunden. Man kann ihn eigentlich nur noch im Museum besichtigen.



Quelle: Blockmans 1998, S. 374

Die Europäer, jedenfalls die Mehrheit, haben schon früh Antworten auf das empirisch beobachtbare Verschwinden von Nationalstaaten gefunden durch die Gründung des Europarats und später der Europäischen Gemeinschaft. Die

EG ist ein gutes Beispiel dafür, daß jedenfalls ein ziemlich großer Teil der Welt zusammengewachsen ist ohne eine eigenständige und institutionalisierte Innenpolitik. Die wird eigentlich erst durch den Amsterdamvertrag institutionalisiert, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist.

Die Welt, so möchte ich dieses Beispiel verallgemeinern, braucht also *Governance*.

Ich verwende hier im Einklang mit der modernen Politikwissenschaft einen englischen Begriff, weil die entsprechenden deutschen Worte wie Regieren oder Ordnung immer einen hierarchischen Beigeschmack haben und ohne die Unterordnung jeweiliger Gesellschaften unter die hierarchische Instanz des Nationalstaats nicht gedacht werden können. Das Wort *Governance* meint also auch zivilgesellschaftliche Aktivitäten.

3. Global Governance

Jenseits der Nationalstaaten ist längst eine Struktur entstanden, die den Alltag vieler Menschen mehr oder weniger stark beeinflußt. Dies belegen recht gut die folgenden Gerichtsentscheidungen aus der Region Europa:

Maria Martinez Sala gegen Freistaat Bayern, Urteil des Europäischen Gerichtshofs 1998

Frau *Sala*, eine spanische Staatsangehörige, wohnt seit 1968 in Deutschland. Sie übte dort verschiedene Tätigkeiten als Arbeitnehmerin aus, danach bezog sie Sozialhilfe von der Stadt Nürnberg. 1993 beantragt sie Kindergeld für ihr im Januar 1993 geborenes Kind. Dies wird abgelehnt, weil sie nicht im Besitz einer förmlichen Aufenthaltserlaubnis sei.

Der schließlich mit der Sache befaßte Gerichtshof sieht in dieser Anforderung eine nach Gemeinschaftsrecht unzulässige Diskriminierung, weil Deutsche lediglich einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland nachweisen müssen. EU-Ausländer dürfen rechtlich aber nicht anders behandelt werden. Das Kindergeld hätte also gewährt werden müssen.

Ibrahim Incal gegen Türkei, Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 1998

1992 hatte der Anwalt *Ibrahim Incal*, ein Mitglied der türkischen Arbeiterpartei, in Ismir Flugblätter hergestellt, in denen die örtlichen Autoritäten scharf kritisiert wurden. Insbesondere wandte sich der Text gegen die Vertreibung von Kurden

aus der Stadt Ismir. Die Präfektur verbot die Verbreitung des Flugblattes. In einem anschließenden Strafverfahren wurde Herr *Incal* wegen Verbreitung separatistischer Propaganda u. a. zu einer sechsmonatigen Freiheitsstrafe verurteilt.

Das Europäische Gericht für Menschenrechte hat dieses türkische Urteil wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Meinungsfreiheit – Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention – verworfen und die Türkei zu einer Geldstrafe verurteilt.

Europäische Kommission und einige europäische Staaten gegen Französische Republik, Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs 1997

Französische Landwirte wehren sich seit gut zehn Jahren massiv und teilweise mit Gewalt gegen die Einfuhr von Landwirtschaftsprodukten aus anderen Staaten der Europäischen Union. Sie hatten regelrechte Kampagnen organisiert, die sich gegen spanische und belgische Lastwagenfahrer, aber auch französische Supermärkte richteten. Im Zuge dieser Aktionen ist es immer wieder zu gewaltsamen Aktionen und Sachbeschädigungen gekommen.

Die Kommission der EU hat Frankreich verklagt, weil es weder die Polizei, noch gar die Staatsanwaltschaften oder Gerichte eingeschaltet habe.

Der Gerichtshof sieht in dem Verhalten Frankreichs einen Verstoß gegen den freien Warenverkehr, wie er im EG-Vertrag vorausgesetzt werde.

Bewertung

Allen drei Fällen ist gemeinsam, daß die Entscheidung aufgrund von Regeln gefällt werden, die außerhalb der Souveränität und außerhalb des Territoriums der jeweiligen Beklagten gesetzt wurden. Der Status, also die Gesamtheit der Rechte unter anderem gegenüber dem eigenen Staat, ergibt sich aus Regeln, die eine fremde Entität gesetzt hat:

- Der türkische Staatsbürger *Incal* erfährt sein Recht aus einem europäischen Menschenrechtspakt.
- Die Spanierin *Sala* leitet ihre Rechte letztlich aus der europäischen Staatsbürgerschaft "kleiner Münze", dem Diskriminierungsverbot, ab.
- Frankreich schließlich muß sich von einer außerfranzösischen Instanz vorschreiben lassen, wie es sein Gewaltmonopol auszuüben hat.

Dieser Sachverhalt ist im Falle der Europäischen Union umso bemerkenswerter, als die Regeln aus einem Gebilde kommen, daß die

klassischen Merkmale des Staates gar nicht erfüllt, insbesondere verfügt die Union nicht über das Gewaltmonopol. In einer klassischen Formulierung des amerikanischen Politikwissenschaftlers *James Rosenau*, die auch von der deutschen Politikwissenschaft übernommen wurde, hat hier ein Gebilde Regeln gesetzt, für das die Bedingung "*Governance without government*" zutrifft. (Rosenau 1992)

Herr *Incal* wird das praktische Problem haben, daß sein Status zwar durch einen regionalen Menschenrechtspakt definiert wird, die Durchsetzung selber daraus abgeleiteten Rechte sich nach wie vor nach türkischen Regeln vollzieht. Man müßte einmal untersuchen, ob sich als Folge des Urteils der Status von Herrn *Incal* in der Türkei auch tatsächlich gebessert hat.

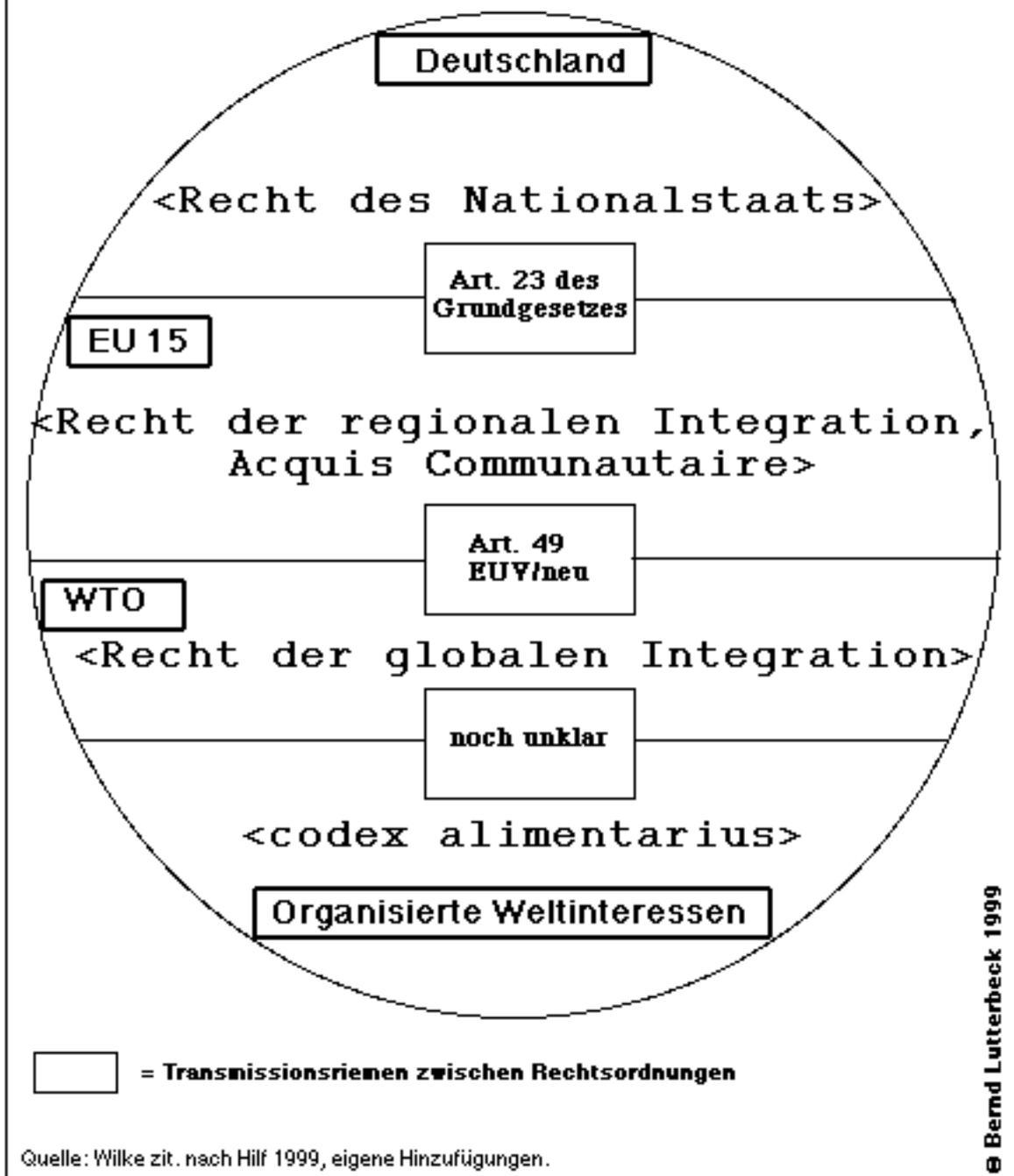
Dieser Fall verweist demzufolge auf Statusänderungen, die jedenfalls potentiell wirksam werden können. Sie verweisen also auf einen Prozeß der Statusänderung.

Etwas klarer wird diese Struktur in einem interessanten Fall, den der Europäische Gerichtshof am 17.2.1998 entschieden hat: Frau *Lisa Grant* hatte ihren Arbeitgeber, ein englisches Transportunternehmen, verklagt. Sie hatte bei diesem eine Fahrpreisermäßigung für ihre Freundin beantragt, mit der sie in eheähnlicher Lebensgemeinschaft lebte. Ihr Arbeitgeber argumentierte, daß die Ermäßigungen nur dann gewährt würden, wenn Beschäftigte verheiratet seien. Der EuGH konnte Frau *Grant* gegenwärtig noch nicht Recht geben, weil das Gemeinschaftsrecht für derartige Fälle keine Regeln vorsieht. Das Gericht weist aber darauf hin, daß der Vertrag von Amsterdam, der in den Mitgliedstaaten damals noch nicht ratifiziert war, die Gleichbehandlung von ehelichen und nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften erzwingen dürfte. Europäisches Recht verspricht also hier einen grundrechtlichen Status, den englisches Recht noch verwehrt.

Mit diesen Fällen möchte ich darüber hinaus auf aus meiner Sicht allein erfolgversprechende Methode verweisen, wie sich jenseits der Nationalstaaten Strukturen entwickeln lassen, die an den Menschen der einzelnen Nationalstaaten und Regionen nicht vorbeigehen. Erfolge und Mißerfolge beim Aufbau der Europäischen Union könnten hier auch für andere Teile der Welt zum Vorbild dienen.

Die nächste Zeichnung deutet einen solchen Rahmen für wesentliche Aspekte von Welt an.

Konturen des Weltrechts und Global Governance



Ich plädiere also für einen stets empirischen Blick auf uns selbst und unsere Nachbarn und verwerfe alle deduktiv mit Wahrheitsansprüchen daherkommenden Konzepte. Nur so kann etwas entstehen, was im Weltmaßstab die unterschiedlichen Interessen von Menschen in ziemlich vielen Aspekten zu ordnen versteht. Nicht wichtig ist, wie man das Ergebnis dieses Prozesses dann schließlich nennt.

4. Internet Governance

Auf einer solchen Folie müßte der zweite Aspekt ausgebreitet werden, der in meinem Thema auftaucht: Internet Governance und der Aspekt der Virtualität. Angesichts der Neuigkeit des Themas und der Rasanzen der Veränderungen verbietet es sich hier erst recht die Rede von der Weltinnenpolitik. Auch hier ist es jedenfalls in der angelsächsisch orientierten Wissenschaft üblich geworden, das Wort *Governance* zu benutzen – zunächst nur für das System der Vergabe von Internet Domain Names, inzwischen für die Gesamtheit von technischen und anderen Regularien, die das Internet selbst und gewichtige Teile seiner Nutzung regulieren.

Es gibt gewichtige Unterschiede zwischen realer und virtueller Welt, insbesondere hat sich ein neuer Typ von Regeln herausgebildet. In der englischen Literatur heißt dieser Typ *Lex Informatica* oder *Code*. Der in New York lehrende Rechtswissenschaftler *Joel Reidenberg* hat die Unterschiede so zusammengefaßt (Reidenberg 1998, p 569):

INTERNET GOVERNANCE: RULE REGIMES

	<i>Legal Regulation</i>	<i>Lex Informatica</i>
Framework	Law	Architecture Standards
Jurisdiction	Physical Territory	Network
Content	Statutory/ Court Expression	Technical Capabilities Customary Practice
Source	State	Technologists
Customized Rules	Contract	Configuration
Customization Process	Low Cost Moderate cost standard form High cost negotiation	Off-the-shelf configuration Installable configuration User choice

Es scheint so, daß die Kernaussage dieser Tabelle insbesondere für manch einen deutschen Juristen schwer zu verdauen ist. Der Raum, der durch das Internet entsteht, definiert sich durch Code und Architektur und eben nur auch, aber nicht in erster Linie, durch rechtliche Regularien. Dieser Code ist eine Art von Recht, gesetzt wird er von Informatikern und anderen Technikern. Zum Beispiel, unterstützt der eine Browser Belange des Datenschutzes mehr als der andere.

Natürlich reflektiert diese spezifische Architektur bestimmte Werte.

Eine klassische Herangehensweise wäre es nun zu fragen: Stimmen diese Werte mit unserer Rechtsordnung, insb. dem Verfassungsrecht überein? Falls nein, müssen diese Werte mit Hilfe von Recht auch im Netz durchgesetzt werden. Die klassische Formel für diese Position lautet wohl: Was draußen verboten ist, ist auch im Netz verboten. Onlinerecht ist gleich Offlinerecht.

Gewichtige amerikanische Autoren schlagen eine umgekehrte Fragestellung vor: Was kann man aus der Entwicklung des Internet, insb. aus der Open Source Bewegung, die ohne das Internet ja nicht denkbar wäre, für die Werte draußen, also außerhalb des Internet lernen? (Reidenberg 1998; Lessig 1999)

Das wichtigste Entwicklungsprinzip des Netzes und von Systemen wie dem Betriebssystem LINUX ist das der Evolution: Niemand darf und kontrollieren, wie sich das System entwickeln wird. Die Offenheit der Entwicklung ist das Erfolgsgeheimnis des Internet und anderer nicht-proprietärer Produkte. Jeder kann an der Entwicklung teilnehmen, wenn er dieses evolutionäre Ziel teilt und bereit ist, die geforderte Qualität zu erfüllen.

Bottom up Governance als Erfolgsmodell.

5. Eine abschließende These

Politische und ökonomische Interessen, aber auch die Menschen dieser Welt sind dabei, Strukturen zu bilden, die jenseits der Nationalstaaten für Ordnung sorgen. Im Ergebnis könnte durch diesen Prozeß etwas entstehen, das besser für Wohlfahrt und Frieden sorgt als unser heutiges System internationaler Beziehungen – vorausgesetzt, es übernimmt das Entwicklungsprinzip, das das Internet so erfolgreich gemacht hat:

Literatur

Gollwitzer, Horst (1987):

Grenzen des Lebens, in: K. v. Bonin (Hrsg.), Dokumente des Deutschen Evangelischen Kirchentages Frankfurt 1987, Stuttgart: Kreuz Verlag: 1987, S. 369 ff.

Habermas, Jürgen (1998):

Die postnationale Konstellation. Frankfurt: Suhrkamp 1998.

Herzog, Roman (1999):

Maximen der Verantwortung. Perspektiven der Außenpolitik im 21. Jahrhundert: Im Zeitalter der Globalisierung wird sich das Verhältnis der Nationen zueinander zu einer Weltinnenpolitik entwickeln müssen. In: Süddeutsche Zeitung v. 29.5.1999.

Lessig, Lawrence (1998):

Governance. Keynote: CPSR Conference on Internet Governance, October 10, 1998, <http://cyber.law.harvard.edu/lessig.html> , 20.11.1998.

Lessig, Lawrence (1999):

Open Code and Open Societies: Values of Internet Governance. Lecture at the University of Georgia, February 16, 1999, <http://cyber.law.harvard.edu/lessig.html>, 16.4.1999.

Lutterbeck, Bernd; Ishii, Kei (1998):

Internet Governance: Neuer Wein in alten Schläuchen? Regelungstypen und Problemverschiebungen in einer privatisierten Netzwelt. (Veröffentlichung in Vorbereitung), <<http://ig.cs.tu-berlin.de/bl/035/index.html>>.

Reidenberg, Joel R. (1998):

Lex Informatica. The Formulation of Information Policy Rules Through technology. In: Texas Law Review Vol. 76 (1998) no. 3, pp 553 ff, auch unter <http://www.si.umich.edu/~presnick/reidenberg>, 26.2.1999.

Rötzer, Florian (1999):

Offener Code, Offenes Recht. Harvard-Professor Lawrence Lessig will das Urheberrecht lockern. In: Süddeutsche Zeitung v. 18.05.1999.

Rosenau, James N. (1992):

Governance, order, and change in world politics. In: Rosenau, James N.; Czempiel Ernst-Otto (ed), Governance without government: Order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press 1992, pp 1ff.

Zürn, Michael (1998):

Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt: Suhrkamp 1998, S. 166 ff.